

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Durchführung des Benzinbleigesetzes und über die zur Erfüllung der EntschlieÙung des Deutschen Bundestages vom 24. Juni 1971 zum Benzinbleigesetz getroffenen Maßnahmen

Gemäß der EntschlieÙung des Deutschen Bundestages vom 24. Juni 1971 — Drucksache VI/2351 — gelegentlich der Verabschiedung des Benzinbleigesetzes lege ich namens der Bundesregierung folgenden Bericht über die Durchführung des Benzinbleigesetzes und die zur Erfüllung der EntschlieÙung des Deutschen Bundestages getroffenen Maßnahmen vor:

I. Durchführung des Gesetzes

1. Einfuhr von Ottokraftstoffen

Nach § 4 Abs. 1 des Benzinbleigesetzes (BzBIG) ist bei der Einfuhr oder dem sonstigen Verbringen von Ottokraftstoffen in den Geltungsbereich dieses Gesetzes eine schriftliche Erklärung des Herstellers über die Beschaffenheit des Ottokraftstoffes mitzuführen und den Zolldienststellen vorzulegen.

Aufgrund der in § 4 Abs. 2 BzBIG enthaltenen Ermächtigung hat die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates hierzu am 7. Dezember 1971 die Erste Verordnung zur Durchführung des Benzinbleigesetzes (BGBl. I S. 1966) erlassen. In der Verordnung ist festgelegt, welche Angaben eine nach dem Benzinbleigesetz erforderliche Erklärung über die Beschaffenheit einzuführender Ottokraftstoffe enthalten muß.

Der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen hat nach Abstimmung mit dem Bundesminister des Innern am 16. Dezember 1971 eine Anweisung an

die Zolldienststellen erlassen. In der Anweisung wird die zolldienstliche Abfertigung der Einfuhren von Ottokraftstoffen in den Geltungsbereich des Benzinbleigesetzes geregelt.

2. Bewilligung von Ausnahmen

Nach § 3 Abs. 2 BzBIG kann das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft auf Antrag Ausnahmen von der Einhaltung des nach dem Benzinbleigesetz zulässigen Höchstgehalts an Bleiverbindungen bewilligen, soweit die Einhaltung dieses Höchstgehaltes für den Antragsteller eine unzumutbare Härte bedeuten würde und die Ausnahmen dem Zweck des Gesetzes nicht zuwiderlaufen. Ausnahmebewilligungen nach § 3 Abs. 2 BzBIG können gemäß § 3 Abs. 3 BzBIG bis zum 31. Dezember 1973 erteilt werden. Der Bundesminister des Innern hat hierzu entsprechend § 3 Abs. 4 BzBIG im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen die Erste Verwaltungsvorschrift zum Benzinbleigesetz vom 5. Dezember 1971 (BAnz. Nr. 230 vom 10. Dezember 1971) erlassen. Die Verwaltungsvorschrift enthält folgende Grundsätze, die bei der Bewilligung der Ausnahmen zu beachten sind.

Ausnahmebewilligungen dürfen nur erteilt werden

- a) für die Einfuhr oder das sonstige Verbringen von Ottokraftstoffen in den Geltungsbereich des Benzinbleigesetzes, soweit der Antragsteller glaubhaft darlegt, daß er Kraftstoffe mit dem

gesetzlich vorgeschriebenen Bleigehalt nicht oder nur zu Bedingungen beziehen kann, die den Verkauf zu Wettbewerbspreisen unmöglich machen, und dadurch seine wirtschaftliche Stellung unzumutbar verschlechtert wird; eine unzumutbare Härte (im Sinne des § 2 Abs. 2 BzBlG) ist auch gegeben, wenn der Antragsteller traditionelle Lieferbeziehungen aufgeben müßte, weil sein Lieferant kurzfristig nicht in der Lage ist, Kraftstoffe mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Bleigehalt zu liefern;

- b) für die Herstellung von Ottokraftstoffen, soweit der Antragsteller glaubhaft darlegt, daß er Kraftstoffe mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Bleigehalt nur mit Hilfe noch zu errichtender Anlagen herstellen und hochoktanige Mischkomponenten zwecks Herstellung von Ottokraftstoffen mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Bleigehalt nur zu Bedingungen zukaufen kann, die den Verkauf des unter Verwendung der Mischkomponenten hergestellten Kraftstoffs zu Wettbewerbspreisen unmöglich machen, und dadurch seine wirtschaftliche Stellung unzumutbar verschlechtert wird.

Im Zuge der Durchführung des Benzinbleigesetzes ist von keinem der inländischen Benzinhersteller die Erteilung einer Ausnahmegewilligung beantragt worden.

Für Importeure sind Ausnahmegewilligungen erteilt worden. Als Entscheidungsgrund für die kurz befristeten Bewilligungen war in fast allen Fällen die Tatsache maßgebend, daß die betreffenden Importeure sonst traditionelle Lieferbeziehungen hätten aufgeben müssen, da der betreffende Lieferant dem Benzinbleigesetz entsprechendes Benzin nur nach einer Übergangszeit liefern konnte.

Die im Rahmen von Ausnahmegewilligungen eingeführten Benzinmengen sind aus nachstehender Aufstellung zu ersehen:

Januar 1972	rd. 42 000 t
Februar 1972	rd. 60 000 t
März 1972	rd. 57 500 t
April 1972	rd. 48 000 t
Mai 1972	rd. 22 500 t
Juni 1972	rd. 23 000 t
Juli 1972	rd. 36 000 t
August 1972	rd. 28 500 t.

Ab dem 1. September 1972 war die Gültigkeit der bis dahin erteilten Ausnahmegewilligungen erloschen, und es wurden grundsätzlich keine weiteren Ausnahmegewilligungen mehr erteilt. Lediglich etwa 5 000 t mit einem höheren als dem nach dem Benzinbleigesetz zulässigen Bleigehalt durften im Oktober 1972 mit der Auflage importiert werden, das eingeführte Benzin in einem inländischen Tanklager so zu vermischen, daß das Gemisch den Vorschriften des Benzinbleigesetzes entsprach.

Der monatliche Benzinverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland lag in der Zeit der Gültigkeit der Ausnahmegewilligungen monatlich zwischen 1,2 und 1,6 Millionen t, betrug also insgesamt — für acht Monate — ca. 11,2 Millionen t. Damit betragen die im Rahmen von Ausnahmegewilligungen eingeführten Benzinmengen weniger als 3 % des Gesamtverbrauchs an Benzin in der Zeit der Gültigkeit der Ausnahmegewilligungen. Der Importanteil an der Bedarfsdeckung des Benzinverbrauchs in der Bundesrepublik Deutschland beträgt etwa 18 bis 19 % des Verbrauchs, so daß die Mengen, die im Rahmen von Ausnahmegewilligungen eingeführt werden mußten, sich auf etwa 15 % der in der Zeit der Gültigkeit der Ausnahmegewilligungen importierten Benzinmengen beliefen.

Nach § 3 Abs. 1 des Benzinbleigesetzes kann das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft außerdem auf Antrag Ausnahmegewilligungen erteilen, soweit die Einhaltung des zulässigen Höchstgehaltes an Bleiverbindungen zu einer erheblichen Gefährdung der Versorgung führen würde. Von dieser Bestimmung brauchte bisher noch nicht Gebrauch gemacht werden. Nach Ansicht des Bundesministers für Wirtschaft ist jedoch nicht auszuschließen, daß angesichts der sich immer deutlicher abzeichnenden Verknappungstendenzen auf dem internationalen Mineralölmarkt in Zukunft — insbesondere nach Wirksamwerden der zweiten Stufe des Benzinbleigesetzes — von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden muß. Dieser Entwicklung ist bei der Wertung der Harmonisierungsbemühungen im EG-Bereich besonderes Gewicht beizumessen.

3. Überwachung nach dem Benzinbleigesetz

Nach Inkrafttreten des Benzinbleigesetzes wurden die nach § 5 BzBlG für die Überwachung zuständigen Landesbehörden gebeten, die für die Probenahme und Analyse der Proben zuständigen Institutionen zu bestimmen und mit den Überwachungsmaßnahmen zu beginnen. Nach dem Vorliegen der ersten Erfahrungen fand im Februar 1972 eine erste Erörterung zwischen Vertretern des Bundesministeriums des Innern und den obersten für die Überwachung nach dem Benzinbleigesetz zuständigen Landesbehörden über die bundeseinheitliche Durchführung der Überwachung statt. In dieser Erörterung wurde unter anderem ein ständiger Erfahrungsaustausch zwischen den Landesbehörden und dem Bundesministerium des Innern vereinbart.

Der Erfahrungsaustausch bezog sich vor allem auf die Art der Probenahme (unter Berücksichtigung der DIN 51750), die Anzahl der zu ziehenden Proben, die Art der Analyse und die Ergebnisse der Untersuchungen. Die Feststellungen der Landesbehörden im Rahmen ihrer Überwachungsmaßnahmen haben bis jetzt in keinem Falle zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens (s. § 7 BzBlG) Anlaß gegeben. Am 16./17. November 1972 beschloß der Länderausschuß für Immissionsschutz auf seiner

Sitzung in Bremen, einen Ad-hoc-Ausschuß zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine Zweite Verwaltungsvorschrift des Bundes zum Benzinbleigesetz zu bilden. In dem daraufhin gebildeten Ad-hoc-Ausschuß sind die zuständigen Landesbehörden und das Bundesministerium des Innern vertreten. In der zu erarbeitenden Verwaltungsvorschrift soll die einheitliche Durchführung der Überwachung geregelt werden. Der Ad-hoc-Ausschuß hat als Ergebnis seiner bisherigen Erörterungen einen ersten Entwurf einer Verwaltungsvorschrift erarbeitet. Die Vorschrift enthält im wesentlichen folgende Punkte:

- Überprüfung der Anlagen
Art der zu überprüfenden Anlagen (Hersteller, Einführer, Großverteiler, in Einzelfällen auch Tankstellen)
- Anlaß der Überwachungsmaßnahmen
- Durchführung der Überprüfung und Probenahme
- Aufbewahrung und Kennzeichnung der Proben
- von dem Auskunftspflichtigen nach § 5 Abs. 1 BzBlG zu verlangende Auskünfte
- Analyseverfahren und Sicherung der Analysegenauigkeit
- Verfahren bei festgestellter Überschreitung des zulässigen Bleigehalts der Ottokraftstoffe
- Gebühren
- Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren
- Festsetzung des Bußgeldes
- Einziehung des Ottokraftstoffes, dessen Bleigehalt den Vorschriften des Benzinbleigesetzes nicht entspricht.

Nach Abschluß der Arbeiten des Ad-hoc-Ausschusses wird der dem Länderausschuß für Immissionsschutz vorzulegende Vorentwurf dort abschließend erörtert. Danach wird die Bundesregierung eine Zweite Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Benzinbleigesetzes, in der die Überwachung bundeseinheitlich geregelt wird, mit Zustimmung des Bundesrates erlassen.

II. Maßnahmen zur Erfüllung der Entschließung des Deutschen Bundestages zum Benzinbleigesetz

Zu a)

„Die Bundesregierung wird ersucht, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß der Aromatengehalt den heute bei Superbenzin üblichen Wert nicht überschreitet, weil eine Erhöhung der Aromaten als Ausgleich für die Verminderung der Bleizusätze zur Vermehrung anderer gesundheitsschädlicher Bestandteile in den Kraftfahrzeugabgasen führen kann;“

Eine Begrenzung des Aromatengehalts von Benzin auf den vor Inkrafttreten des Benzinbleigesetzes bei Superbenzin üblichen Wert durch Rechtsvorschrift hat sich als nicht notwendig erwiesen, da eine Erhöhung des Aromatengehalts wegen der vom Betrieb der Motore her gegebenen Anforderungen an die Ottokraftstoffe nicht zu befürchten ist.

Der Mineralölwirtschaftsverband hat mir dazu mitgeteilt, daß sich bei den durch seine Mitgliedsfirmen gelieferten Kraftstoffen der Aromatengehalt infolge der Verminderung des Bleigehalts nach dem 1. Januar 1972 tatsächlich nicht erhöht hat, sondern in der bis dahin üblichen Höhe verblieben ist.

Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, daß in dem Entwurf der Deutschen Industrie-Norm über Mindestanforderungen an Ottokraftstoffe Anforderungen an Kraftstoffe gestellt werden, die eine Erhöhung des Aromatengehaltes ausschließen. Der Fachausschuß Mineralöl-Brennstoffnormung des Deutschen Normenausschusses hat den Entwurf der DIN-Norm bereits beraten.

Zu b)

„Die Bundesregierung wird ersucht, diesem Gesetz dem Stand der Technik entsprechende Anforderungen an die Kraftfahrzeuge zum Schutz der Umwelt folgen zu lassen, um mit der weitgehenden Verminderung aller luftverunreinigenden Stoffe in den Abgasen eine Angleichung des heutigen Antriebssystems der Kraftfahrzeuge an die Erfordernisse des Umweltschutzes zu erreichen;“

Die Verminderung luftverunreinigender Stoffe in den Abgasen von Kraftfahrzeugen wird durch harmonisierte technische Vorschriften aufgrund von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften und Regelungen der UN-Wirtschaftskommission für Europa erreicht. In den Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften wird das Erfordernis betont, die technischen Vorschriften rasch dem technischen Fortschritt anzupassen. Aufgrund einer Initiative der Bundesregierung werden die EG voraussichtlich die seit dem 1. Oktober 1971 geltenden Grenzwerte für Kohlenmonoxid um 20 % und für Kohlenwasserstoffe um 15 % verschärfen.

Die Bundesregierung strebt nach ihrer Erklärung im Umweltprogramm die schrittweise Verminderung der Schadstoffe im Abgas von Kraftfahrzeugen mit Otto-Motoren auf ein Zehntel der Durchschnittswerte von 1969 bis zum Jahr 1980 an. Sie hat ein breit angelegtes Forschungsprogramm „Entgiftung der Kraftfahrzeugabgase“ begonnen, das die Voraussetzungen für die Realisierung dieser Zielvorstellungen schaffen soll. Die technischen Vorschriften und die darauf auszurichtenden Entwicklungsarbeiten an den heutigen Antriebssystemen müssen in Zukunft insbesondere auch mit den Anforderungen in Einklang gebracht werden, die aufgrund des Benzinbleigesetzes und der nach Punkt f dieser Entschließung des Deutschen Bundestages gewünschten Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften an die Kraftstoffe gestellt werden.

Zu c)

„Die Bundesregierung wird ersucht, Mineralölindustrie und -handel sowie die Automobilindustrie darauf hinzuweisen, daß sie sich darauf einstellen sollen, ab 1976 neuartige Motoren und einen bleifreien Kraftstoff zur Verfügung zu haben;“

Entsprechend dem Ersuchen des Deutschen Bundestages hat die Bundesregierung die Mineralöl- und Automobilindustrie auf die Notwendigkeit hingewiesen, ab 1976 neuartige Motoren und einen bleifreien Kraftstoff zur Verfügung zu haben, und diese Fragen zu einem der Schwerpunkte des Forschungsprogramms „Entgiftung der Kraftfahrzeugabgase“ gemacht. Im Rahmen dieses Programms prüft die Bundesregierung neuartige Motoren auf ihre Einsatzmöglichkeit in Serienfahrzeugen und fördert erfolgversprechende Projekte. Sie steht hierbei im Erfahrungsaustausch mit europäischen Staaten und den USA. Dabei hat sich herausgestellt, daß bis jetzt noch kein neuartiger Motor einen Entwicklungsstand erreicht hat, der verkehrssicheren und wirtschaftlichen Betrieb in Serienfahrzeugen ab Baujahr 1976 gewährleistet. Erst wenn abzusehen ist, daß sich ein derartiger Motor zum serienmäßigen Einbau in Personenkraftwagen eignet, können die Anforderungen festgelegt werden, die ein bleifreier Kraftstoff erfüllen müßte.

Zu d)

„Die Bundesregierung wird ersucht, darauf hinzuwirken, daß Genehmigungen für Anlagen, die der Erfüllung dieses Gesetzes dienen, beschleunigt erteilt werden und daß im Hinblick auf die Vollziehung dieser Genehmigung das öffentliche Interesse an der baldigen Inbetriebnahme der Anlagen verdeutlicht wird; sie möge ferner darauf hinwirken, daß im Einzelfalle geprüft wird, ob das öffentliche Interesse an einer sofortigen Vollziehung der Genehmigung zu bejahen ist;“

Die zuständigen obersten Landesbehörden wurden über diese Entschließung des Deutschen Bundestages unterrichtet. Sie wurden weiterhin gebeten, über die Vorbereitungen für die Errichtung der Raffinerieanlagen zur Produktion hochoktaniger Benzinkomponenten, mit deren Hilfe die erforderlichen Oktanzahlen der Benzine auch bei einer Begrenzung des Bleigehalts auf 0,15 g Pb/l gewährleistet sind, zu berichten. Nach den bisher eingegangenen Berichten sind nur wenige Genehmigungsanträge für die Errichtung dieser Anlagen bei den Genehmigungsbehörden eingegangen. Diese Genehmigungsverfahren konnten noch nicht abgeschlossen werden. Im übrigen weisen die Mineralölfirmer darauf hin, daß der Stand ihrer Planungsarbeiten die Beantragung weiterer Genehmigungen für die Errichtung und Inbetriebnahme von Anlagen noch nicht zuließe.

Zu e)

„Die Bundesregierung wird ersucht, darauf hinzuwirken, daß die NATO ihre Spezifikation für den Gehalt an Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen schon im Hinblick auf die eigene Empfehlung anläßlich der 16. Jahrestagung vom 6. bis 10. November 1970 alsbald in angemessenem Ausmaß herabsetzt;“

Hierzu wird zunächst auf mein Schreiben vom 12. Oktober 1971 an den Herrn Präsidenten des Deutschen Bundestages (s. Drucksache VI/2702) ver-

wiesen, in dem die Ergebnisse der Jahrestagung 1971 des NATO-Ausschusses Heeresbetriebsstoffe des militärischen Amtes für Standardisierung (MAS) berichtet wurden.

Während der Jahrestagung 1972 dieses NATO-Ausschusses wurden die mit der Verminderung des Bleigehalts von Ottokraftstoffen zusammenhängenden Fragen nochmals eingehend erörtert und berichtet, daß an diesem Problem in einigen NATO-Staaten gearbeitet wird. Die deutsche Delegation werde es begrüßen, wenn auch die anderen NATO-Staaten möglichst bald entsprechend den Empfehlungen der 16. Jahrestagung der Nordatlantischen Versammlung den maximal zulässigen Bleigehalt in Ottokraftstoffen im Sinne des deutschen Benzinbleigesetzes reduzieren würden. Nach dem Ergebnis der Sitzung ist jedoch kaum damit zu rechnen, daß die NATO ihre militärischen Spezifikationen für Ottokraftstoffe ändert, ehe entsprechende Regelungen in den jeweiligen nationalen Bereichen getroffen sind.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften erarbeitet zur Zeit den Entwurf einer EG-einheitlichen Richtlinie zur Begrenzung des Bleigehalts. Nach Annahme dieser Richtlinie durch den Rat dürfte auch die NATO-Spezifikation geändert werden.

Zu f)

„Die Bundesregierung wird ersucht, darauf hinzuwirken, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine Richtlinie zur Verminderung der Bleigehalte in Kraftstoffen erläßt, die dem Zwecke dieses Gesetzes entspricht;“

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat kurz nach Inkrafttreten des Benzinbleigesetzes zwei Arbeitsgruppen gebildet, in denen die mit der Verminderung des Bleigehalts von Ottokraftstoffen verbundenen technischen Probleme einerseits und die mit den Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore verbundenen Probleme aus der Sicht des Umweltschutzes andererseits eingehend erörtert und bearbeitet wurden.

Um das Zustandekommen einer gemeinschaftlichen Richtlinie zu erreichen, hat der Bundesminister des Innern in persönlichen Schreiben die Umweltminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ersucht, sich dafür einzusetzen, daß dem bereits erreichten deutschen Standard Rechnung getragen wird.

Die Arbeiten dieser Arbeitsgruppen, in denen sich die deutsche Delegation für einen dem deutschen Benzinbleigesetz entsprechenden Richtlinienentwurf eingesetzt hat, sind weitgehend abgeschlossen, so daß in Kürze mit der Vorlage des Entwurfs der Kommission für eine Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Begrenzung des Bleigehalts von Ottokraftstoffen gerechnet werden kann.

Die Delegationen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften in den Arbeitsgruppen waren lediglich mit folgender EG-einheitlicher Begrenzung des Bleigehalts von Ottokraftstoffen einverstanden:

1. Begrenzung des Bleigehalts von Ottokraftstoffen auf 0,40 g Pb/l ab dem 1. Januar 1976.
2. Begrenzung des Bleigehalts von Normalkraftstoffen auf 0,15 g Pb/l ab dem 1. Januar 1978 (1980). Beibehaltung der Begrenzung des Bleigehalts auf 0,40 g Pb/l für Superkraftstoffe.
3. Die Mitgliedstaaten können nationale Bestimmungen, die die Begrenzung der Punkte 1 und 2 enthalten, vor den dort genannten Terminen einführen.
4. Die Begrenzungen des Punktes 2 werden vor dem 1. Januar 1975 Gegenstand einer Revision.
5. Durch die Verringerung des Bleigehalts darf die Zusammensetzung der Benzine nicht dergestalt geändert werden, daß die Emissionen anderer Schadstoffe in den Auspuffgasen wesentlich erhöht werden.

Aus den Erklärungen der Delegationen geht hervor, daß unsere Partner eine Regelung entsprechend den Punkten 1 bis 5 nur hinnehmen würden, wenn sie für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften einheitlich gelten würden. Sie betrachteten diese Regelung als ein weitgehendes Entgegenkommen zum Zwecke einer Harmonisierung des Marktes. Sie betonten, daß sie, falls die deut-

schen Bestimmungen nicht einer solchen einheitlichen Regelung angeglichen würden, auf die von ihnen ursprünglich beschlossenen und schon in ihren Parlamenten verkündeten Programme mit wesentlich geringeren Verminderungen des Bleigehalts von Ottokraftstoffen zurückkommen würden.

Der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland hatte sich demgegenüber in der Arbeitsgruppe für die Auffassung eingesetzt, die auch von der Konferenz der Umweltschutzminister der Europäischen Gemeinschaften vom 31. Oktober 1972 zum Ausdruck gebracht wurde:

„Es muß Ziel der Umweltpolitik in der Gemeinschaft sein, soweit wie möglich koordinierte und harmonisierte Fortschritte der jeweiligen nationalen Politik zu fördern, ohne jedoch die Fortschritte zu verhindern, die auf nationaler Ebene schon erreicht wurden oder erreicht werden könnten. Derartige Fortschritte müssen in einer Form verwirklicht werden, die das gute Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht gefährdet.“

Die Bundesregierung wird, sobald der endgültige Entwurf einer EG-Richtlinie zur Begrenzung des Bleigehalts vorliegt, dem Deutschen Bundestag ihre Stellungnahme hierzu vorlegen.